

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
CUARTO PERIODO

CARPETAS Nos. 1268 / 1300 DE 1993

COMISION
E S P E C I A L

DISTRIBUIDO Nº 2605 DE 1993

COPIA DEL ORIGINAL
SIN CORREGIR

DICIEMBRE DE 1993

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

R e f o r m a

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION MATUTINA DE LA COMISION DEL DIA 21 DE DICIEMBRE DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside :	Señor Presidente de la Cámara de Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez
Miembros :	Señores Senadores Américo Ricaldoni, Danilo Astori, Hugo Batalla, Juan Carlos Blanco, Federico Bouza, Pablo Millor, Walter Olazábal, Carlos Julio Pereyra, Juan Andrés Ramírez y Walter Santoro
Asisten :	Señores Representantes Nacionales Alejandro Atchugarry y Doreen Ibarra
Secretario :	Señor Jorge Blasi
Ayudante de Comisión :	Señor Lorenzo A. Saavedra

1

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 36 minutos)

En el día de ayer, cuando se levantó la sesión matutina, estábamos considerando los artículos 287 y 288, que refieren a las Juntas Locales y, en particular, a las condiciones en que éstas pueden ser declaradas electivas, por ley o directamente --según otra tesis-- por la Constitución. Como todos sabemos, el tema --que se reveló en el debate del día de ayer-- no es sencillo y la Presidencia cree que pueden haber tres soluciones. Una es aceptar el criterio que viene recogido en la norma propuesta, según el cual todas las Juntas Locales --no sólo las autónomas y de gestión ampliada-- pueden ser declaradas electivas por ley a iniciativa del respectivo Gobierno Departamental. El segundo criterio que se expuso en el día de ayer es que todas las Juntas Locales sean declaradas electivas, no por ley sino por la Constitución. Es decir que ésta establecería en forma preceptiva el carácter electivo de las Juntas Locales. Si no tenemos acuerdo, la otra solución sería dejar todo como está, manteniendo el sistema actual. Creo que para poder seguir avanzando no hay otra alternativa que votar, ya que los argumentos están dados y en el día de ayer se trató el tema en forma exhaustiva.

Por consiguiente, si no hay inconvenientes, la Presidencia pondría

a votación el texto del proyectado artículo 287. Si resultare negativa, se debería votar una fórmula distinta, o sea, el criterio de declararlas electivas en la Constitución y luego se redactaría l norma, de modo de recoger ese criterio. Si ninguno de los dos temperamentos resultare afirmativo, se considerará rechazada la enmienda y se pasará a considerar otra disposición.

SEÑOR ASTORI.- Sin ánimo de reabrir un debate que ya está realizado --y que nos consta-- y sabiendo que el Frente Amplio ha defendido la conveniencia de constitucionalizar el carácter electivo de las Juntas Locales, quiero hacer algunas precisiones. En el planteo del Frente Amplio no se trataría de constitucionalizarlas para todas las poblaciones sino para aquellas de más de dos mil habilitados. En ese sentido, la segunda reflexión que quería hacer es que hemos redactado una propuesta de los artículos 287 y 288. No sé si la Presidencia estima útil que la lea.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por supuesto, señor senador. Además, la Presidencia no tiene facultad para impedir que un miembro de la Comisión lea una propuesta de texto sustitutivo.

SEÑOR ASTORI.- El artículo 287 diría lo siguiente: "En las poblaciones de más de dos mil habilitados para votar, habrá una Junta Local compuesta por cinco miembros electos directamente por el respectivo cuerpo electoral local, por el sistema de representación proporcional y en hoja de votación separada, pudiendo sufragarse por lema, igual o distinto al de la hoja de votación departamental.-

Las calidades exigidas para ser miembro de la Junta Local serán las mismas que para integrar la Junta Departamental, debiendo los candidatos ser nativos de la respectiva localidad o estar avecinados en

las mismas que para integrar la Junta Departamental, debiendo l candidatos ser nativos de la respectiva localidad o estar avecinados en ella desde tres años antes, por lo menos.-

El Presidente representará a la Junta Local y hará ejecutar sus resoluciones.-"

Luego, el artículo 288 quedaría redactado de la siguiente manera: "La Ley dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara y por iniciativa del respectivo Gobierno Departamental, determinará con precisión las facultades de las Juntas Locales, que serán de gestión administrativa y de realización de operaciones materiales. Podrá igualmente la ley, por la misma mayoría, otorgar facultades de decisión local, en materias determinadas, en las poblaciones que, sin ser capital del departamento, cuenten con más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo económico o cultural.-

Mientras no se dicten las normas establecidas en los incisos anteriores, las atribuciones de las Juntas Locales serán determinadas por la respectiva Junta Departamental, a iniciativa del Intendente.-"

Creo que sería conveniente distribuir este texto a fin de que todos los integrantes de la Comisión puedan tenerlo en su poder.

SEÑOR BATALLA.- En general, es un procedimiento que me parece aceptable y, personalmente, me complace, en la medida en que establece un mecanismo de descentralización ya constitucionalizado. Sin embargo, quisiera tener una visión más completa del asunto, por lo que pediría que se repartieran los textos y que se postergara la votación, ya que tengo algunas preocupaciones. Por ejemplo, ¿qué pasa en las capitales

de departamento? De acuerdo con ese sistema, además de ser sede de Gobierno Departamental, también lo serían de una Junta Local. ¿Qué ocurre en Montevideo?

SEÑOR ASTORI.- En Montevideo ya hay Juntas Locales.

SEÑOR BATALLA.- Pero, ¿cómo se distribuirían? En la medida en que se constitucionalizan, puede estar previsto el funcionamiento de una Junta Local que, en cierto sentido, tendría facultades que podrían ser contradictorias, complementarias o colindantes con la autoridad departamental. Simplemente hago estas preguntas porque se estaría creando un nuevo sistema de funcionamiento de la autoridad departamental. Como decía el señor senador Blanco, a nivel constitucional aparece claramente diferenciada la autoridad local de la departamental.

SEÑOR ASTORI.- Creo que estas inquietudes son muy válidas y me parece que allí empieza a jugar el artículo 288 --que es el siguiente-- que establece que la ley dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara y por iniciativa del respectivo Gobierno Departamental, determinará con precisión las facultades de las Juntas Locales, que serán de gestión administrativa y de realización de operaciones materiales. Podrá igualmente la ley, por la misma mayoría, otorgar facultades de decisión local, en materias determinadas. Finalmente, señala que mientras no se dicten las normas, las atribuciones de las Juntas Locales serán determinadas por la respectiva Junta Departamental, a iniciativa del Intendente.

Me parece que esto responde a la inquietud referente a las atribuciones o las competencias.

También aquí hay un párrafo importante, en el que se señala: "En las poblaciones que sin ser capital de departamento, cuenten con más de 10.000 habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo económico o cultural, se podrán otorgar facultades de decisión local en materias determinadas". Es decir que la Junta local tiene facultad de decisión en ciertas materias, que se le atribuirán por ley.

SEÑOR BATALLA.- Quiere decir, entonces, que estaría previsto un régimen definitivo, que sería regulado por ley a iniciativa del Intendente.

SEÑOR ASTORI.- No precisamente a iniciativa del Intendente, señor senador; sería así mientras no se dicte la ley.

SEÑOR BATALLA.- O sea que, en definitiva, la ley, por sí, puede regular la materia local coordinada con la departamental.

SEÑOR ASTORI.- Sí, por iniciativa del respectivo Gobierno departamental.

SEÑOR BATALLA.- Pregunto si cuando se hace referencia a Gobierno se está hablando de la Junta y el Intendente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, señor senador; la referencia es a ambos, o sea, a la Junta y al Intendente.

SEÑOR ASTORI.- Y en el régimen de transición, mientras no se dicte la ley, la materia será regulada por la Junta Departamental a iniciativa del Intendente. Sólo en ese caso esto es así.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia desea consultar a los señores senadores acerca del siguiente procedimiento práctico.

Como se recordará, en el día de ayer habíamos proyectado

una redacción sustitutiva del texto del proyecto del Grupo de los Cinco con relación al artículo 287, con el propósito de aligerarlo y traspasar a la ley algunos aspectos que hoy están regulados en el texto constitucional.

Con ese espíritu, entonces, sugerimos que se distribuya el texto propuesto por el señor senador Astori en nombre de la bancada del Frente Amplio, así como también el del artículo 287 por nosotros elaborado y, en el ínterin, que pasemos a considerar el artículo 289 y los subsiguientes, que refieren al tema "Incompatibilidades y carácter rentado de los ediles".

SEÑOR BLANCO.- Concuerdo con el procedimiento sugerido por la Presidencia, pero quiero hacer un aditamento o agregado.

Concretamente, solicito que también se distribuya un texto que he preparado y que, a los efectos de que se tenga presente, me voy a permitir leer.

Como tuve oportunidad de señalar en una sesión anterior, la técnica seguida es distinta, puesto que no está referida a los artículos 287 y 288.

El texto dice: "En toda población habrá una autoridad local" --aquí subrayo la expresión 'local' como diferente a 'Junta', porque al utilizar este término estaríamos habilitando a que también pueda existir un órgano de carácter unipersonal-- "competente en materia municipal, así como en la materia que le confíe el departamento. Las autoridades locales serán electivas, salvo en las poblaciones que no reúnan las condiciones mínimas que fije la ley."

Más allá de compartir algunas de las soluciones prácticas que se proponen en el proyecto a que dio lectura el señor senador Astori, no creo que sea del caso que nuevamente incurramos en la

misma técnica de llenar la Constitución de detalles concretos. Me parece que lo más adecuado es, pues, que nos manejemos con aspectos referidos al régimen legal.

Por otra parte, y como se habrá podido observar, en esta redacción insisto en la necesidad de que la Constitución marque claramente que existe una materia departamental y otra municipal, y también que se contemple el caso de autoridades locales varias dentro de una ciudad como, por ejemplo, Montevideo --que presenta una situación claramente distinta--, así como la posibilidad de que haya delegación o acuerdo de actividades de organismos nacionales --ya sea que se trate del Poder Ejecutivo o de los Entes Autónomos--, a los efectos de que puedan realizar parte de éstas a través de las autoridades locales.

Insisto en esto, aún a riesgo de ser latoso, como solía decir el ex senador Echegoyen, porque entiendo que este es uno de los temas más importantes de la Sección "Gobiernos Departamentales". Si realmente se trata de reanimar la vida local y lograr una efectiva descentralización, sin duda que lo que establezcamos aquí tendrá una gravitación muy significativa en la estructuración de ese régimen.

Repito que soy partidario de ser lo más escueto posible en la Constitución. Por supuesto, admito que si sacamos una cantidad de detalles del texto constitucional, de algún modo tendremos que regularlos. Por lo tanto, no me opongo a que esto se incluya como una disposición transitoria mientras no se llegue a una solución definitiva; pero insisto --una vez más-- que el texto constitucional debe ser lo más escueto y depurado posible, a fin de facilitar y dar flexibilidad a las soluciones que se puedan acordar.

En consecuencia, haré llegar este texto a la Mesa a los efectos de que se distribuya entre los miembros de la Comisión.

SEÑOR PEREYRA.- Ya que se van a distribuir algunos textos, voy a insistir en algunas consideraciones que formulé en la sesión de ayer en cuanto a la necesidad de fortalecer a las Juntas locales aunque no se llegue al grado de autonomía que pretenden algunos señores senadores. De cualquier manera, si lograran esa autonomía, otras Juntas locales no la tendrán.

En la sesión de ayer señalé que la gestión de las Juntas locales se vuelve prácticamente inexistente por la gravitación que tiene el funcionario que la Intendencia nombra para ocupar la Secretaría de la Junta.

Entonces, me parece que a continuación del artículo que se vote podríamos agregar una norma que diría lo siguiente: "Las Juntas locales podrán recurrir ante las respectivas Juntas Departamentales por el incumplimiento por parte de la Intendencia Municipal, de aquellas resoluciones que en el ejercicio de sus atribuciones hayan adoptado". La idea es, pues, evitar lo que sucede permanentemente. Si partimos de la base de que el Secretario es un funcionario municipal que está en relación directa con la Intendencia y desconoce permanentemente las decisiones de la Junta, debe dársele la posibilidad de que apele ante la Junta Departamental por aquellas resoluciones que no hayan sido cumplidas.

SEÑOR SANTORO.- Supongo que el señor senador Pereyra formula esa propuesta para incluirla en la Constitución. Sin embargo, todos sabemos que la posibilidad de recurrir está vigente por ley. A pesar de su vejez, la Ley Orgánica Municipal --su sanción se remonta a 1935-- habilita a interponer los recursos correspondientes ante

la Junta por las decisiones que la Junta local pueda considerar contrarias a su competencia.

SEÑOR PEREYRA.- Simplemente, deseo señalar que voy a sugerir que se reparta la redacción que hemos leído y que, en todo caso, haremos llegar a la Mesa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Léase el artículo 289.

(Se lee:)

"Artículo 289.- Es imcompatible el cargo de Intendente y de miembro de las Juntas Departamentales con todo otro cargo o empleo público, excepción hecha de los docentes, o con cualquier situación personal que importe recibir sueldo o retribución de empresas que contraten con el Gobierno Departamental. No obstante ello, los miembros de las Juntas Departamentales que fueren funcionarios públicos fuera de su Gobierno Departamental, podrán optar por la reserva de su cargo hasta la fecha de su cese, quedando suspendidos en sus otras funciones.

El Intendente no podrá contratar con el Gobierno Departamental."

En consideración.

Antes que nada, la Presidencia quiere explicar cuál es la génesis de esta disposición.

En el entendido de que estamos todos de acuerdo con el hecho de rentar en el futuro a los ediles, se consideró que desde el momento en que éstos van a dejar de ser honorarios, el régimen de incompatibilidades tiene que ser más severo que el actual. Por ello, se equiparan las incompatibilidades que hoy pesan sobre los Intendentes con las que en el futuro recaerían sobre los ediles, pero con una excepción, porque la prohibición de contratar con el Gobierno Departamental sólo pesaría sobre el Intendente.

Al mismo tiempo, para no perjudicar a las personas que desempeñan cargos en la Administración Pública --a los que de otro modo tendrían que renunciar, u optar por no ser candidatos a ediles--, generalizando

un sistema que existe respecto de los cargos de confianza, se establece que se puede hacer reserva del cargo del que se es titular, y durante cinco años ocupar el puesto de edil con la retribución consiguiente, de modo de no percibir dos salarios. Esa excepción no regiría para aquellos cargos que correspondan al propio Gobierno Departamental, porque resulta evidente que allí la incompatibilidad subsiste, ya que el edil vota los sueldos de esos cargos que él podría volver a desempeñar en el futuro, o juzga la conducta de jerarcas de la Administración de los que ha sido subordinado en el pasado y de los que podría volver a serlo. En ese caso se establece que la incompatibilidad es total y que la relación funcional debe cesar. No se puede ser titular de un cargo en el Gobierno Departamental, ni aun en el régimen de reserva, y al mismo tiempo ser edil. En cambio, sí se podría ser edil y titular de un cargo en el Poder Ejecutivo o en otro Gobierno Departamental, manteniéndolo en reserva.

De manera que éste es el sentido de la modificación introducida en el artículo 289.

SEÑOR RICALDONI.- Deseo plantear algunas dudas que me surgen con respecto a este artículo.

Por supuesto, estoy de acuerdo con que se extienda a los ediles el principio de la incompatibilidad, pero deseo saber si esta redacción no puede llevar a extremos que serían injustos con los suplentes. Creo que, de alguna forma, debería aclararse que esta incompatibilidad tiene que ver con el ejercicio efectivo del cargo de edil. Supongo que esa es la intención de este artículo, pero no sé si está claro en el texto.

Por otra parte, pienso que esta reserva de cargos que se establece

debería extenderse a los legisladores, o bien no aplicarse a los ediles. Digo esto porque, en realidad, toda la estructura de este Capítulo del proyecto de ley apunta a una situación nueva, derivada del hecho de que los ediles van a ser remunerados. Reitero que la reserva del cargo abarcaría a los ediles y no a los legisladores, y pienso que la misma debe aplicarse para todos o para nadie.

SEÑOR ASTORI.- Pienso que es muy revolucionaria esa consigna.

SEÑOR RICALDONI.- Simplemente digo que si está bien para los ediles, también lo está para los legisladores; y lo expreso con la tranquilidad de no haber sido y no ser funcionario público.

Por último, en cuanto a la prohibición de contratar con el Gobierno Departamental --que figura en el último párrafo--, que al igual que en el texto vigente se mantiene circunscripta al Intendente, quiero señalar que para que la norma realmente cumpla su finalidad, la prohibición se debería extender a los ediles. En ese sentido, en la Constitución existen disposiciones relativas a los legisladores que establecen, por ejemplo, que no podemos actuar en la Administración Pública.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia aclara que también existe una norma referente a los ediles, concretamente, el artículo 291 de la Constitución de la República.

SEÑOR RICALDONI.- En consecuencia, retiro la última observación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de continuar con el debate, la Mesa desea aclarar las dos interrogantes planteadas por el señor senador Ricaldoni.

En la norma no se hace ninguna alusión a los suplentes porque éstos no son titulares del cargo. Lo mismo sucede respecto de los

legisladores. Al entrar en funciones, el legislador debe renunciar al cargo público que ejerce, mientras que el suplente lo sigue ejerciendo. El día en que pase a cumplir funciones debe renunciar al cargo público o no aceptar la convocatoria. Lo mismo ocurriría respecto de los ediles, desde el momento en que el proyecto de ley suprime las suplencias automáticas.

Por otra parte, la situación de los ediles es distinta a la de los legisladores, porque desde el Gobierno Departamental no se controla al Gobierno Nacional ni existe relacionamiento directo con el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, el hecho de que tengan en reserva un cargo en el Ministerio de Salud Pública, por ejemplo, no crea ninguna situación difícil o inconveniente. La inconveniencia radica en que tengan un cargo en su Gobierno Departamental, ya que ahí sí van a tomar determinaciones que pueden afectar la Administración que ellos integran en calidad de titulares de un cargo que mantendrían en reserva. Del mismo modo, en la Administración Nacional no se puede mantener en reserva un cargo en el Gobierno Central, porque al votar el Presupuesto el legislador estará fijando el sueldo del cargo del que es titular o tomando una medida que perjudique o beneficie al jerarca del que puede ser amigo o enemigo personal. Esa es la razón por la cual no se puede mantener en reserva un cargo en la Administración Central siendo legislador. Sí se lo podría mantener siendo edil, porque éste no tiene vinculaciones con el Gobierno Central.

SEÑOR MILLOR.- En principio, deseo pedir disculpas porque debo retirarme antes del término de esta sesión.

Por otra parte, debo manifestar que he solicitado la palabra porque, seguramente, cuando volvamos a sesionar durante la tarde se

habrá superado esta etapa y estaremos abordando otros temas.

Considero que los razonamientos del señor Presidente son de recibo. No obstante, en lo personal, avalaría la posición del señor senador Ricaldoni en cuanto a establecer un cierto paralelismo en materia de reserva de cargos, por otro tipo de consideraciones que tienen mucho que ver con lo que puede ser la situación de aquellos legisladores que, en definitiva, no tienen otro ingreso que el de su propio trabajo.

Afortunadamente no se trata de una situación ajena al contexto político del Uruguay ya que, por lo general, los políticos uruguayos, salvo raras excepciones, se caracterizan por su austeridad. Muchas veces, los suplentes de los senadores y representantes ven cercenada su posibilidad de servicio, porque se ven imposibilitados de aceptar una suplencia que puede durar uno o dos meses --pero que puede ser de mucha utilidad, tanto para el país como para su propia realización-- en virtud de que deben renunciar al cargo que ocupan.

No obstante lo expresado, reconozco que los razonamientos del señor Presidente me hacen vacilar en cuanto a la validez de esta tesitura.

Dado que se está hablando de incompatibilidades, quisiera dejar sentado una propuestaqûe estaría referida, fundamentalmente, a los senadores y representantes, pero también podría involucrar a los ediles, ya que los vamos a remunerar, posición de la que soy firme partidario. Lo hago en este momento porque no veo en qué otro la podría realizar.

Además de la incompatibilidad, ya consagrada para los senadores y diputados, con el desempeño de un cargo de carácter público, no sé si no llegó el momento de extrapolar legislaciones extranjeras --concretamente, la italiana--, que también tornan incompatible el ejercicio de la función legislativa con el de determinadas profesiones liberales. Por ejemplo, en Italia no se puede ser legislador y abogado al mismo tiempo.

Me ahorro el comentario sobre la conveniencia y la sabiduría de esa legislación, así como sobre el hecho de por qué en el Uruguay nunca

fue necesario legislar en esta materia. No lo fue porque se daba por sentado que regía un código ético que era, más o menos, respetado.

No quiero entablar una polémica en un tema referido estrictamente a la reforma constitucional, pero acontecimientos recientes o, incluso, el prever circunstancias que pueden darse, nos han hecho razonar sobre la posibilidad de extrapolar, por lo menos, parte de la legislación italiana que, inclusive, prohíbe a los legisladores el ejercicio de la Medicina. Digo esto, porque el legislador dicta leyes y el abogado se maneja con las mismas. Todos sabemos que, a veces, lamentablemente, es muy difícil diferenciar el interés público del interés del escritorio o del bufete profesional.

En ese sentido hago una moción concreta, que me parece que sería de recibo. Pienso que esta es una buena oportunidad, ya que estamos incursionando en la reforma constitucional.

SEÑOR RICALDONI.- Quiero dejar constancia de que voy a tener que retirarme, tal como había anunciado.

SEÑOR BLANCO.- Propondría que este artículo 289 fuera retirado y, a continuación, paso a explicar mi pensamiento.

La discusión que se ha generado en torno a este artículo y los comentarios que el mismo merece, a mi juicio son una demostración más de la inconveniencia derivada del hecho de que este tipo de normas estén contenidas en la Constitución.

Pienso que no deberíamos estar discutiendo este artículo ni el anterior, ya que los mismos no deberían formar parte de la Carta, como ocurre en aquellas técnicamente bien hechas y avanzadas. Sólo por un atraso en la evolución de las técnicas constitucionales y legislativas del país se da esta situación.

En este momento, estamos discutiendo el régimen de las suplencias de los Organismos ...

SEÑOR PRESIDENTE.- No en este momento, señor senador.

SEÑOR BLANCO.- Lo hemos hecho, señor Presidente.

Hay una disposición específica relativa a los suplentes de las Juntas Departamentales y la hemos discutido. Ahora estamos hablando sobre las incompatibilidades de los funcionarios de los Gobiernos Locales. Sin embargo, ni siquiera las incompatibilidades de los legisladores figuran, normalmente, en los textos constitucionales de avanzada.

Sin pronunciarme sobre el contenido de esta fórmula --tiendo a coincidir con algunos de los puntos de vista que se han expuesto respecto de la misma-- digo que ni esta norma ni la actualmente vigente deberían figurar en la Constitución. Por lo tanto, en el momento de una reforma, deberíamos aprovechar para realizar el proceso de tecnificación legislativa que, además, es lo más compatible con el corto lapso de que disponemos. Hacer un estudio cuidadoso de esta norma nos llevaría mucho tiempo, ya que deberíamos realizar un análisis casuístico, de situaciones complejas y los compañeros que tienen experiencia en Gobiernos Departamentales lo saben. Al respecto, he escuchado argumentos que son válidos como expresión de realidades locales.

En definitiva, vamos a tener que votar algún texto, porque está proyectado y, además, está en la Constitución vigente. Lo que quiero decir es que, si estamos examinando el tema debemos tener la audacia suficiente como para decir que estas cosas deben estar libradas a la ley y no al texto constitucional. Pienso que no sólo este artículo,

sino muchos de los 45 o 50 que figuran en la Carta, en la parte referida al Gobierno y a la Administración departamental deben pasar a la órbita de las leyes, que es donde deben estar.

Sin pronunciarme sobre el fondo del asunto, señalo mi preferencia porque este artículo sea también retirado de la Constitución.

SEÑOR ASTORI.- Ha sido reiterada la posición del señor senador Blanco en cuanto al tipo de razonamiento que acaba de realizar. El tiene una visión de la Constitución mucho más sintética de lo que ha sido la tradición histórica uruguaya en la materia y, a propósito de la discusión de diversas iniciativas, así lo ha planteado.

Si bien no me corresponde hacer un juicio de valor sobre esa visión, quiero señalar que, a esta altura, no hay otra alternativa que la de incluir en el proyecto a estudio aquellas disposiciones como la que está a consideración, a fin de mantener su equilibrio interno. La visión del señor senador Blanco nos llevaría a hacer un proyecto de reforma que, entre otras cosas debería sufrir, entre sus aspectos sustantivos, una depuración muy grande, no sólo referida a esta materia sino también a otras.

Me parece que el país podría plantearse este problema en el futuro --no hago un juicio de valor al respecto-- pero creo que ahora, en términos prácticos, no es lo más conveniente. En este momento, si deseamos hacer un proyecto que mejore la Carta actual, no veo otro camino que el de incluir este tipo de disposiciones, porque ella está constituida así.

SEÑOR BLANCO.- Percibo el ángulo que plantea el señor senador Astori y no me he referido a él porque trataba de hacer hincapié en aquello que, a mi juicio, es sustancial. Lo que dice el señor senador --y concuerdo

con él--, no nos lleva, necesariamente, a que tengamos que incurrir en el mismo "pecado" que la Constitución actual, sino a tratar de idear una fórmula que nos permita sortear el problema. Recojo y comparto la objeción de que no podemos crear, en este momento, una vacío legal y jurídico en un texto que actualmente está disciplinado por la Constitución. Si eliminamos todos esos artículos, las situaciones previstas en los mismos quedarían en una nebulosa.

Hay fórmulas técnicas que se pueden trasladar a estas normas --manteniendo la redacción propuesta u otra similar--, a fin de que tengan el carácter de transitorias y puedan ser modificadas posteriormente por la ley. Concretamente, pienso que se debe establecer claramente cuál es el régimen, en tanto la norma no lo modifique. De esta manera, no se crearía un vacío -- que también sería inconveniente-- ni se fijaría un texto rígido que no pueda ser modificado por una ley ordinaria hasta una próxima reforma constitucional.

SEÑOR ASTORI.- Creo que este tipo de problemas no es propio de la actual Constitución, sino que pertenece a la historia constitucional del país. Desde sus orígenes, nuestra Carta Magna ha sido de este tipo.

SEÑOR BLANCO.- La de 1930...

SEÑOR ASTORI.- Era más corta, pero tenía una visión del tratamiento del problema muy similar a la actual. Incluso, me da la impresión de que existió un proceso de crecimiento progresivo a lo largo de los años y de las reformas constitucionales que se sucedieron. De modo que el país necesitaría, más que un proceso de discusión como el que ahora estamos llevando a cabo, una reflexión que implicaría mucho tiempo, a fin de saber si se opta por Cartas constitucionales con visiones diferentes a las que han sido históricas y más próximas a las que defiende el señor senador Blanco.

Pienso que ésta es una discusión válida, pero no veo la posibilidad de que se realice en la presente circunstancia.

Por otra parte, deseo señalar que me parece muy clara la explicación que ha brindado el señor Presidente y comparto los argumentos

que lo han llevado a proponer esta disposición. Particularmente, estoy de acuerdo con la diferenciación entre los cargos de integrantes de Juntas Departamentales y los del Parlamento. A esto agregaría un argumento que tiene peso menor, pero que me parece coadyuvante. Estimo que no se puede colocar en un pie de igualdad a integrantes de Juntas Departamentales y del Parlamento, en circunstancias en que este proyecto de reforma constitucional está cambiando lo que ha sido una situación muy arraigada en el país. Considero que este punto se debe tener en cuenta, sobre todo por las circunstancias que pueden atravesar los potenciales integrantes de las Juntas Departamentales. En este momento, estamos modificando, significativamente, el régimen vigente de sus miembros. Entonces, de acuerdo a este argumento, es lógico que se les permita hacer, por ejemplo, la reserva de cargos en los casos que citaba el señor Presidente de la Comisión. Este es un argumento que también se debe tener en cuenta, ya que no se está cambiando la situación de los legisladores, sino la de los integrantes de las Juntas Departamentales. Por lo tanto, es necesario no descuidar este punto cuando se redactan normas de este tipo.

En consecuencia, desde ya adelantamos que estamos de acuerdo con el texto de esta norma tal como se ha presentado.

SEÑOR RAMIREZ.- Sobre el tema de las prohibiciones e incompatibilidades, deseo manifestar nuestra discrepancia con el criterio expuesto por el señor senador Blanco, en cuanto a que no deberían estar incluidas en el texto constitucional.

Pienso que las incompatibilidades y prohibiciones de los cargos de Gobierno, sean departamentales o nacionales, deben estar contenidas en

la Constitución. Digo esto porque no debería ser materia de la ley la posibilidad de establecer prohibiciones e incompatibilidades, por ejemplo, para Jueces, Ministros de la Suprema Corte de Justicia o de la Corte Electoral, integrantes de los Gobiernos departamentales o para los propios legisladores. Considero que no es malo que la Carta Fundamental establezca las pautas determinantes de las prohibiciones e incompatibilidades porque, en todo caso, la ley puede ser tachada de inconstitucionalidad por violar la autonomía municipal, si establece drásticas prohibiciones a los miembros de las Juntas Departamentales.

SEÑOR BLANCO.- Tomo nota de la discrepancia de criterios del señor senador Ramírez y de quien habla. De todos modos, me gustaría hacer una consulta al señor Presidente, al señor senador Ramírez y demás miembros de esta Comisión.

Tengo la impresión --ya dije en la sesión pasada que no soy especialista en la materia, ni profesor de Derecho Constitucional o Público-- de que en las Constituciones modernas de los países avanzados no figuran ese tipo de normas. Respeto la opinión personal del señor senador Ramírez cuando expresó que, a su juicio, no deberían figurar allí . Sin embargo, quien habla piensa lo contrario.

Sería bueno saber --no digo para zanjar esa diferencia de opiniones, porque el hecho de que estén o no en las Constituciones no necesariamente nos llevaría a apearnos de nuestra posición, pero sí para ilustrar el criterio de quienes tenemos estas discrepancias y de los demás señores senadores-- si las Constituciones de Estados Unidos, Francia --no menciono a Inglaterra porque no hay Constitución escrita Italia y Alemania contienen este tipo de disposiciones con el grado de

detalle con que figuran en la nuestra. Es razonable que ciertas normas estén contenidas en la Constitución como, por ejemplo, las referidas a las incompatibilidades del Presidente de la República o la imposibilidad de acumular un cargo ejecutivo o legislativo. Pero no es normal que se incluya la minuciosa determinación de prohibiciones para gobernantes locales. Incluso, en lo que se refiere a los legisladores y otros gobernantes, nuestra Constitución también es excesivamente detallada si se la coteja con otras.

SEÑOR RAMIREZ.- Deseo aclarar que quien habla no es profesor de Derecho Público o Constitucional de la Facultad de Derecho. Por lo tanto, no me atribuyo esa calidad de especialista.

Pienso que no está mal que nuestra Constitución, a texto expreso, establezca el régimen de prohibiciones e incompatibilidades de los cargos de Gobierno -- sean nacionales, departamentales , de empresas públicas u otros funcionarios, como por ejemplo los militares--, a fin de determinar claramente cuál es el margen que se les permite. Debe tenerse en cuenta que muchos de ellos están sometidos a sanciones muy especiales, cómo ser a juicios políticos en el caso de violación a la Constitución y otros delitos graves. Por lo tanto, la norma constitucional debe ser la que marque la medida de la infracción cometida por los funcionarios de Gobierno.

Por otra parte, deseo señalar que la redacción original del artículo 289 preveía exclusivamente las incompatibilidades del Intendente. Por esa razón, el último inciso del texto vigente que se repite en este proyecto de ley, afirma que el Intendente no podrá contratar con el Gobierno departamental. Temo que al haber incluido en

los incisos primero y segundo nuevos, del artículo 289 a los integrantes de las Juntas Departamentales, el último inciso, al referirse exclusivamente al Intendente, "contrario sensu" --a pesar de que en hermenéutica jurídica el argumento contrario es de dudoso recibo--, podría llegar a entenderse que para aquellos no reza la prohibición de contratar con el Gobierno departamental. Se podrá decir que el texto del artículo 291 es suficientemente amplio como para incluir esa prohibición, pero debe tenerse en cuenta que en dicha norma también figura el Intendente. Entonces, si se utiliza el mismo argumento con sentido contrario , se podría afirmar que el artículo 291 incluye entre sus prohibiciones --es decir, en los numerales 1º y 2º-- a Intendentes y Ediles y que el 289 contempla exclusivamente al Intendente, pero no a los miembros de las Juntas departamentales.

En consecuencia, estimo que debería incluirse en el último párrafo a Intendentes y Ediles la prohibición de contratar o, de lo contrario, suprimirse ambas.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa desea hacer algunas precisiones con respecto a este artículo.

En primer término, ya es un lugar común en las deliberaciones de esta Comisión, que el Presidente exprese que está de acuedo con el criterio general del señor senador Blanco, en cuanto a que nuestra Constitución es excesivamente frondosa y que habría que aligerarla de muchas normas.

En segundo lugar, no obstante lo ya manifestado, quiero señalar que comparto lo expresado por el señor senador Astori en el sentido de que, al modificarse otros preceptos de la Constitución, no hay más remedio que regular las situaciones que se producen como consecuencia de aquellas modificaciones. Es decir que si se dispone que los ediles pasan a ser rentados, hay que modificar el régimen de incompatibilidades que figura en la Constitución --de todas maneras, esto podría ser regulado por ley, aunque es una materia opinable-- porque, de lo contrario, quedaría vigente el sistema actual, que no es el más conveniente ni adecuado desde el momento en que los ediles van a percibir remuneración. Si suprimimos el artículo 289, seguirán vigentes los artículos 290 y 291, que resultan inadecuados para el sistema de funcionarios electivos de carácter rentado, como pasarán a ser los ediles.

SEÑOR BLANCO.- Temo que no he podido trasmitir exactamente mi pensamiento, por lo que voy a reiterar lo ya manifestado.

Si al final del proyectado artículo 289 se agregara una cláusula que dijera que esta norma podrá ser modificada por la ley, me daría por satisfecho. Aclaro que, por una razón de técnica, no lo incluiría específicamente en este artículo sino en una disposición general que abarcara a un gran número de normas relativas a los gobiernos departamentales. Así, se atenderían ambos extremos. Por un lado, se realizarían las modificaciones que se consideran indispensables en función de los cambios que se introducen en otras disposiciones más estructurales del régimen; por otra parte, se establecería una norma que permitiría que esos artículos fueran posteriormente cambiados por

la ley ordinaria, quitándoles así la rigidez que tienen actualmente.

Con respecto al argumento del señor senador Astori, expresamente reconocí que era válido. No sería del caso que, en aras de esa depuración que deseo hacer del texto constitucional, llegáramos a una situación de vacío jurídico. Es decir que debemos evitar que situaciones actualmente reguladas desde el punto de vista jurídico por la Constitución, al eliminar esa regulación, quedaran sin ningún tipo de régimen de carácter normativo. Eso sería un absurdo y no es lo que pretendo. En realidad, aspiro a que se cambie el contenido de la disposición y luego se establezca en una norma general que ciertos artículos de la sección correspondiente a los gobiernos departamentales podrán ser modificados por ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- No existe oposición de criterios entre lo que termina de expresar el señor senador Blanco y lo que piensa la Presidencia. No nos violentaría en lo absoluto que luego se incluyera un artículo que -stableciera que tales y cuales disposiciones --entre ellas, éstas-- pueden ser modificadas por ley, naturalmente, con una mayoría exigente en ambas Cámaras.

En cuanto a la última observación del señor senador Ramírez, la Presidencia cree que el artículo debe mantenerse como está porque, simplemente, significa continuar con el régimen general que existe para los legisladores en el artículo 124. Vale decir, los legisladores no tienen una prohibición genérica de contratar con el Estado. Por el artículo 124 tienen dos prohibiciones. La primera de ellas les impide intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con el Estado, los gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados. A su

vez, el artículo 291 establece la misma prohibición para los ediles, pero solamente respecto de las empresas vinculadas a su gobierno departamental. Más adelante, el mismo artículo 124 prohíbe tramitar o dirigir asuntos de terceros ante la Administración Central, gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados. En el ámbito departamental, solamente se prohíbe esa tramitación o dirección de asuntos propios o de terceros ante el gobierno departamental. O sea que no existe --ni debe existir-- para los legisladores ni para los ediles una prohibición genérica --que sería absurda-- de contratar con el Estado. Existe, sí, para el Intendente, la prohibición de contratar con su propio gobierno departamental, porque no puede ser que una misma persona actúe como las dos partes de un contrato. El Intendente representa al gobierno departamental y no va a contratar consigo mismo. Eso sería un absurdo y un disparate jurídico.

Entonces, no tiene sentido que se extienda a los ediles una prohibición de tales alcance y severidad cuando ya existe una limitación bastante amplia y razonable en el artículo 291.

SEÑOR SANTORO.- ¿Me permite, señor Presidente?

Simplemente, deseo señalar que estamos sesionando con siete miembros. Creo que un tema como el de la reforma de la Constitución no puede ser manejado con tan escaso número. De todas maneras, si los presentes están dispuestos a continuar, no tengo inconveniente en acompañarlos, pero no me parece que sea lo más adecuado tratar un tema tan trascendente, con modificaciones tan importantes del texto constitucional, con este escaso número.

SEÑOR PRESIDENTE.- El Presidente simplemente pensaba esclarecer los puntos que se han objetado y levantar de inmediato la sesión.

SEÑOR SANTORO.- Si es así, señor Presidente, quiero señalar que en cuanto a la contratación de los señores ediles con los gobiernos departamentales, celebro la inocencia de la Presidencia en esta materia. No creía que fuera tan puro en ese sentido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se trata de un problema de inexperiencia. El señor senador es mucho más ducho y, además, me lleva años en materia de gobiernos departamentales y, sobre todo, de ciertas administraciones que integró en calidad de edil, según ha dicho, en el glorioso año para el Uruguay de 1950.

SEÑOR SANTORO.- Así es, señor Presidente; en esa ocasión estuve acompañado por el actual señor senador Cigliuti y por los señores Juan Carlos Furest y Tabaré Berreta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tengo entendido que también integraba ese Cuerpo el actual señor senador Bari González Modernell.

SEÑOR SANTORO.- Volviendo al tema que nos ha convocado, quiero señalar que debería establecerse alguna disposición en lo que tiene que ver con la contratación de los ediles --que ahora van a ser rentados-- con los gobiernos departamentales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la sesión.

(Es la hora 11 y 32 minutos)